

CIES e-Working Paper N.º 128/2012

**Participação em planeamento territorial e o caso do
orçamento participativo. Leituras a partir de um
concelho interior algarvio**

Sofia Santos

CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, cies@iscte.pt

Sofia Santos é licenciada em Geografia, Planeamento e Gestão do Território, mestre em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, sendo atualmente doutoranda em Sociologia no ISCTE-IUL. Bolseira de doutoramento pela FCT tem como instituição de acolhimento o CIES-IUL. Tem participado em projetos de investigação sobre políticas públicas de ordenamento do território, sobre diversidade cultural e desenvolvimento urbano e sobre desenvolvimento local/rural.

Resumo

A participação é uma componente cada vez mais importante das políticas de planeamento territorial, desde a discussão pública de planos e as reuniões abertas aos munícipes a projetos como a agenda local XXI ou o orçamento participativo. A participação é aqui considerada uma noção polissémica que, sendo materializada de várias formas, exige o conhecimento das condições específicas socioterritoriais em que é implementada. Como caso de estudo, analisa-se o concelho de São Brás de Alportel, um concelho do interior algarvio que conjuga características rurais com dinâmicas de urbanização, devido à proximidade de Faro. Pretendemos observar dois níveis: um mais macro, à partida comum a todos os concelhos do país, respeitante à relação com as autoridades locais; e outro mais particular e de natureza facultativa, o orçamento participativo, um projeto originado pelo voluntarismo da sociedade civil organizada e da câmara municipal. Esperamos desta forma contribuir para diminuir o que Ferrão (2011) identificou como a falta de conhecimento sobre as condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território do país.

Palavras-chave: participação; planeamento territorial; orçamento participativo; São Brás de Alportel

Abstract

Participation is an increasingly important part of regional planning policies and involves the public discussion of plans and meetings open to residents for projects like local agenda XXI or participatory budgeting. Participation is understood here to be a polysemic term that is found in various forms and therefore the specific socio-territorial conditions in which it is implemented must be known. The county of São Brás de Alportel in inland Algarve is analysed as our case study as its rural characteristics are combined with urban dynamics due to its proximity to Faro. Our aim is to study two levels: a more macro level involving the relationship with the local authorities, that in theory is common to all the countries in Portugal; and secondly a more specific and optional project, namely participatory budgeting; which resulted from the volunteering of organized civil society and the municipal town hall. We believe that in this way we will help bridge the gap in knowledge about the social conditions underlying regional land use planning policies in Portugal identified by Ferrão (2011).

Keywords: participation; regional planning; participatory budgeting; São Brás de Alportel

Introdução

A participação em planeamento, em processos de decisão de âmbito local¹, desenha-se na relação entre as oportunidades estruturais oferecidas pelo sistema político e pelas autoridades locais e a apropriação da população relativamente a esses mecanismos. São várias as formas de conceber o que pode ser participação, mesmo cingindo-nos à escala local. Como caso de estudo, o concelho de São Brás de Alportel, um concelho do interior algarvio que conjuga características rurais com dinâmicas de urbanização, devido à proximidade de Faro. É também aqui que se localiza uma das mais reconhecidas associações de desenvolvimento local em território nacional, a IN LOCO, uma das principais responsáveis pela implementação de um mecanismo de participação local, de carácter não obrigatório, o orçamento participativo. Através dos resultados da aplicação de questionários, analisar-se-á a forma como se conjugam as características do território e da população com a adesão a mecanismos de participação de âmbito local.

Começaremos por apresentar, de forma sintética, as possibilidades de participação que o sistema de planeamento proporciona e, seguidamente, o contexto socioterritorial do concelho em estudo. Posteriormente, passaremos à análise dos resultados dos questionários realizados no concelho, segundo duas dimensões de participação: a comunicação direta com o poder local e o projeto do orçamento participativo. Pretendemos observar o nível de conhecimento que a população demonstra das oportunidades de participação a estes dois níveis: um mais macro e formal, à partida comum a todos os concelhos do país, e outro mais específico e de natureza facultativa, derivado de um projeto originado pelo voluntarismo da sociedade civil organizada e da câmara municipal. Por outro lado, tentaremos compreender se o eventual conhecimento destas oportunidades se traduz, e de que forma se traduz, em efetivas formas de participação.

Utilizamos os resultados dos 410 questionários aplicados no concelho de São Brás de Alportel, no âmbito do projeto “Associações voluntárias e desenvolvimento local: políticas públicas, capital social e cidadania” (PTDC/SDE/69882/2006), coordenado por Renato Carmo. O questionário apresentava quatro dimensões: as práticas de mobilidade, modos de vida e sociabilidades; a participação pública/cívica, focando a relação com o movimento associativo e o poder local; as representações socioculturais; e a caracterização sociodemográfica dos inquiridos.² Concentrar-nos-emos aqui nas questões relacionadas com a participação pública e cívica.

¹ Referimo-nos, de uma forma geral, à formulação e implementação de políticas públicas, interessando-nos especificamente as de base territorial e em particular de âmbito local, não sendo aqui o lugar para debater as distinções entre planeamento e ordenamento do território. A este respeito, ver Ferrão (2001).

² Para uma melhor exploração das restantes dimensões ver Carmo e outros (2011).

A participação é uma componente cada vez mais importante das políticas de planeamento territorial, desde a discussão pública obrigatória de programas específicos e as reuniões abertas do poder local até projetos como a agenda local XXI ou o orçamento participativo. Integra uma variedade grande de práticas, como o voto ao associativismo ou a práticas mais informais de participação. São ainda diversas as possíveis abordagens teórico-metodológicas no âmbito das ciências sociais, cruzando as perspetivas da ciência política ou do direito com as da sociologia política, urbana/do planeamento ou ainda com a geografia humana. Uma incidirão mais sobre os pressupostos teóricos que consubstanciam a integração da participação no desenvolvimento de processos de tomada de decisão, enquanto outras se dedicarão preferencialmente à avaliação ou análise de mecanismos específicos. A participação é aqui considerada uma noção polissémica que, podendo ser materializada de várias formas, com processos e atores variados, não pode, por isso mesmo, ser desligada das suas materializações específicas, das consequências e efeitos – esperados, inesperados e eventualmente perversos. Desta forma, será necessário conhecer os territórios em que são implementados, a população residente, as oportunidades de participação que o sistema proporciona e o conhecimento e apropriação da população dessas oportunidades.

As oportunidades estruturais: modelos de planeamento e possibilidades de participação

Comparando diferentes contextos – Suécia, Noruega, Holanda e Escócia – Hague e Jenkins (2005) abordam a relação entre a variedade dos enquadramentos legais e a resposta das pessoas às oportunidades estruturais que lhes são dadas para participar. Se nuns países a consulta pública em determinadas políticas é obrigatória (e aqui se inclui também Portugal), noutros, apesar de não haver grandes oportunidades formais de participação em planeamento, há um grande envolvimento associativo da parte da população (ex. Suécia e Noruega). Segundo os autores, neste último caso, trata-se de países em que o nível de satisfação com o funcionamento do sistema representativo social-democrata é elevado. Por outro lado, oportunidades idênticas em termos legais não produzem os mesmos resultados em termos de participação, tal como demonstram na sua comparação entre Escócia e Holanda, sendo que apesar de o primeiro país oferecer mais oportunidades formais de participação em planeamento, é o segundo que apresenta níveis mais elevados de participação.

A participação em planeamento passou a ser exigida a partir da altura em que se reconheceu e assumiu que o planeamento é uma atividade não neutral e política (Miller, 1979; Hague e Jenkins, 2005). Ferrão (2011) refere a convergência de sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território, cujas mudanças de paradigma incluem ou contemplam quase sempre – tanto ao nível dos

conceitos, das instituições, da legislação como dos valores – os apelos a modelos de planeamento mais participativos. Identifica três linhas de debate global como tendo particular influência no domínio do ordenamento do território: *cultura politico-institucional e a missão dos especialistas em ordenamento do território – democracia deliberativa, planeamento colaborativo, negociações multilaterais; cultura administrativo-organizacional e a missão dos serviços públicos – um novo entendimento de serviço público; e cultura de ordenamento do território e o papel dos cidadãos – formação cívica, interesse público, participação* (Ferrão, 2011: 68-73). Observamos como a participação é uma questão transversal e como vai sendo sublinhado, ao longo desta obra, que a montante das questões procedimentais no reconhecimento do ordenamento do território como política pública está a necessária definição de questões éticas e respetivos valores (Ferrão, 2011).

Não se trata de uma sensibilidade nova mas talvez um pouco esquecida. Nos anos 70, autores próximos da teoria marxista concretizaram a discussão sobre o sistema capitalista e a reprodução de desigualdades sociais na produção do espaço (Harvey, 1973; Lefebvre, 1974; Castells, 1977). O trabalho destes autores e de outros mais recentes (Fainstein, 2009; Soja, 2010) refere-se ao direito ao espaço (ou, concretamente, à cidade) e à necessidade de mais justiça espacial, sócio-espacial, territorial... Diferentes terminologias dizem respeito à reprodução (também) espacial de desigualdades sociais, particularizando nalguns trabalhos preocupações ecológicas, questões de género, de idade, de nacionalidade, de etnia ou de classe social. Sublinha-se assim o papel das políticas urbanas no combate às desigualdades sociais e na promoção de uma acessibilidade igualitária ao espaço urbano e de justiça espacial.

Soja (2010: 1) defende que no início da noção de justiça espacial está a ideia de que “justice, however it might be defined, has a *consequential* geography, a spatial expression that is more than just a background reflection or set of physical attributes to be descriptively mapped”, usando, com o mesmo sentido, a espacialidade ou geografia da justiça. Lefebvre (1974) já havia apresentado o espaço enquanto produto e produtor social. O processo de produção social do espaço reporta-se a uma relação dialética entre as práticas sociais, relativas ao quotidiano vivido; as representações do espaço, imagens e símbolos concebidos por produtores “oficiais” do espaço (planeadores/urbanistas); e os espaços de representação, referentes às representações dos habitantes e outros utilizadores (Lefebvre, 1974: 42-43; 48-49). São vários os espaços sociais que se interpenetram e se sobrepõem, não só no social mas também no plano físico espacial (Lefebvre, 1974: 104).

Fainstein (2009) refere duas correntes no planeamento que abordam a questão da justiça espacial como central. A corrente habermasiana, ou a abordagem deliberativa, defende que o papel dos planeadores é ouvir, agir como mediadores, aceitando a pluralidade de leituras, de conhecimento e

de expressões. Também Smith (2005) refere o trabalho de Habermas como a grande fonte inspiradora para o desenvolvimento do que designa de planeamento comunicativo.

Outros autores criticam esta abordagem por se basear muito na questão dos procedimentos, falhando em reconhecer a realidade social marcada por desigualdades estruturais e hierarquias de poder (Fainstein, 2009). Fainstein (2009: 2-3) defende que deliberação democrática genuína exigiria condições de base igualitárias, o que é impossibilitado pelo reconhecimento de que a tensão entre a equidade de bens primários e a equidade política deriva de contradições práticas: enquanto em teoria os mecanismos de mobilização poderiam promover redistribuição económica, na prática as desigualdades económicas produzem e reproduzem hierarquias de poder:

“Citizens like elites can be self-serving, as the prevalence of NIMBYism³ within forums of popular participation indicates. (...) in sum, advocates of strong democracy consider participation a prerequisite to just outcomes; structuralists regard participants in democratic deliberation as doomed to being either disregarded or co-opted but offer only limited hope that structural power can be overcome.” (*idem*)

Partindo da forma como Fainstein (1996) e Hay (1995) veem o papel da participação na promoção da cidade justa, Cardoso e Breda-Vázquez (2007: 387) também insistem na importância da dimensão substantiva do modelo da cidade justa, para além dos procedimentos: “Democracy is then extended beyond procedural norms and political rights to gain substantive content in an unambiguously normative vision which implies social rights and material equity of outcomes.” Cardoso e Breda-Vázquez (2007), referindo-se ainda ao trabalho de Harvey (1973) e Fainstein (1996), sublinham que o planeamento frequentemente não só não combate as desigualdades sociais como as perpetua e estimula, ao separar equidade de eficiência enquanto objetivos do planeamento e ao falhar no reconhecimento das relações de poder.

O modelo da cidade justa que Fainstein (2009) defende integra princípios da abordagem comunicativa no que concerne a procedimentos e resultados mas reconhece o potencial contraditório entre participação e resultados justos. Sublinha a autora que a abordagem moderna à questão da justiça parte do trabalho de Rawls, na medida em que o objetivo passa por evitar excessivas concentrações de propriedade e riqueza, em especial aquelas que tendem a levar à dominação política. Contudo, Fainstein (2009) menciona as críticas feminista ou multiculturalista

³ NIMBYism reporta à expressão Not In My Back Yard e é usada como referência para as formas de participação em processos de elaboração de políticas públicas motivadas essencialmente por motivos pessoais ou por motivos de uma coletividade particular. Começou por se reportar a movimentos de vizinhos cuja participação em processos, por exemplo de avaliação de impacto ambiental, se definia sobretudo pela oposição à localização de determinado empreendimento na proximidade das suas casas, sendo essa a principal motivação e não propriamente o interesse público.

de Young (2000) ou Benhabib (2002), que creem que Rawls não reconhece suficientemente o papel da diferença. Em suma, apresenta o que considera serem os três pilares da justiça urbana – equidade material, diversidade e democracia –, sublinhando que podem ser contraditórios ou requererem compromissos.

Relativamente a experiências concretas, sobretudo no mundo anglosaxónico, são considerados precursores do desenvolvimento do processo de participação em planeamento os programas sociais americanos contra a pobreza e de ação comunitária e o relatório britânico Skeffington sobre participação pública em planeamento (de 1969) (Miller, 1979). Segundo Miller (1979), a rápida incorporação do discurso da participação na formulação de políticas públicas foi motivada, da parte dos políticos, pela procura de legitimidade, controlo social e eficiência administrativa.

O contexto nacional

Dependendo do contexto geográfico e da perspetiva teorico-ideológica vigente, encontram-se diversas influências e características especificamente nacionais nos contextos e modalidades de participação em planeamento. Em Portugal, o longo período de ditadura (1926-1974) ou o período revolucionário (1974-76) são determinantes, tal como a história recente de integração e pertença à Comunidade Europeia, desde 1986. Apesar da identificação de várias geografias de desigualdade em múltiplas escalas em Portugal, Cardoso e Breda-Vázquez (2007) referem que o planeamento continua a ser entendido essencialmente como um instrumento técnico de um estado supostamente neutro, que aspira à objetividade e rejeita pensamentos normativos. Percorrendo várias referências, enumeram algumas forças estruturais do sistema de planeamento. No período ditatorial havia uma grande centralização do poder, com a inexistência de planeamento ao nível local e a centralização da elaboração dos planos em Lisboa. Mais tarde, nos anos 40, quando o planeamento ganhou importância, foi especialmente conduzido para dar resposta ao fenómeno de êxodo rural que percorria o país, sendo assim dirigido sobretudo para as cidades. Concluem que o paradigma funcionalista e o enfoque no uso do solo e na forma urbana continuam a ser forças estruturantes.

Gomes (2007) considera as influências de origem nacional e internacional no sistema de participação em planeamento em Portugal. Se, por um lado, há a herança do período revolucionário, que promoveu intervenções de participação direta, por outro lado as práticas mais recentes são inspiradas num contexto internacional marcado pelas preocupações ambientais, pelo discurso do desenvolvimento sustentável e respetivas convenções e declarações (Rio de Janeiro, 1992; Aalborg, 1994; Lisboa, 1996; Aarhus, 1998 e Hannover, 2000). No período revolucionário e pós-revolucionário, foram desenvolvidas várias iniciativas que ligavam o estado, a sociedade civil

organizada e a população em geral. A intervenção SAAL⁴ foi um dos projetos que promoveram processos muito participativos de planeamento, neste caso envolvendo equipas de trabalho que integravam técnicos especializados, representantes do governo e a população no desenho de medidas no domínio da habitação social.

Herdeira deste período, a Constituição portuguesa de 1976 (com sete revisões até 2005) contempla o direito à participação. Aí se lê que o estado deve apoiar iniciativas comunitárias relativas a problemas de habitação (art. 65º, n.º 2) – um legado do período revolucionário –, mas também se declara o direito de participação especificamente no planeamento físico do território (art. 65º, n.º 5). Ainda assim, a participação em planeamento na atualidade deve muito à transposição de convenções internacionais nos últimos anos.

Outra questão a ter em conta é o facto de a própria prática de planeamento ser recente em Portugal. O planeamento à escala municipal está presente na legislação nacional apenas desde 1977.⁵ A lei que o estabeleceu (Lei n.º 79/77, de 25 de outubro), inspirada na revolução de abril, alarga as responsabilidades da administração local ao nível do desenvolvimento social, económico e ambiental (Simões, 2007). O Plano Diretor Municipal é instituído em 1982, mas no fim dos anos 80 apenas 4 tinham sido aprovados, sendo necessário mais uma década para no fim dos anos 90 se contabilizarem 277 PDM ratificados (*idem*). Não havia, portanto, até recentemente, um processo de planeamento consolidado para o qual se pudesse convidar a população a participar.

Entretanto, mais diplomas haviam desenvolvido o sistema nacional de planeamento e gestão do território. Quando a primeira geração de planos estava aprovada ou próxima da aprovação, a Lei n.º 48/98 e o Decreto-Lei n.º 380/99 vieram estabelecer (e mudar novamente) o sistema português de gestão territorial. Uma das mudanças fundamentais foi o aumento da amplitude dos objetivos do planeamento municipal e o estabelecimento da participação como um processo obrigatório (DL n.º 380/99, artigo 6º: Direito de participação⁶). O direito de participação é concretizado na “possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação, bem como a intervenção na

⁴ As operações SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local) foram, durante um curto período entre 1974 e 1976, uma experiência de participação em planeamento no domínio da habitação social. Envolvendo a população, as equipas de especialistas (arquitetos, engenheiros, juristas, geógrafos, sociólogos) tentavam responder às necessidades locais apoiando as câmaras municipais na supressão das carências habitacionais (sobre este processo ver Portas, 1986; Ferreira, 1975; Nunes e Serra, 2002).

⁵ Ainda que a figura do Plano Geral de Urbanização tenha sido estabelecida em 1971 (Lei n.º 560/71 de 17 de Dezembro).

⁶ “Todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.” (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, artigo 6º: Direito de participação)

fase de discussão pública que precede obrigatoriamente a aprovação” (DL n.º 380/99, de 22 de setembro, artigo 6º, item 2). A legislação contempla a participação ou auscultação não só de indivíduos mas também de associações. Ainda que as autoridades locais estejam obrigadas a responder aos pedidos de informação e a considerar as sugestões recebidas, o grau e a qualidade da resposta são deixados ao critério exclusivo das mesmas.

Crespo (2003) apresenta a evolução da integração da participação no planeamento municipal português em três momentos: participação informal no período de transição política (1975-1982), participação “discreta” no contexto de um sistema de gestão territorial misto⁷ (1982-1999) e participação reforçada também num sistema territorial misto.⁸ O autor, ao analisar as oportunidades de participação que a legislação nacional proporciona, conclui que a participação pública em Portugal consiste essencialmente em consulta pública – inquéritos de opinião, sessões públicas, exposições técnicas e discussões públicas organizadas por especialistas – e muito frequentemente se localiza em momentos tardios do processo de planeamento.

Em Portugal, mesmo nas instâncias em que é obrigatório realizar um processo de participação, a administração pública, ainda que tenha o dever de considerar as sugestões e responder às questões, continua a deter o poder exclusivo da decisão final, como aliás acontece na maioria dos países. Não se trata, portanto, de um processo deliberativo mas essencialmente consultivo. Outros mecanismos de participação, de cariz facultativo e iniciativa local, ainda que frequentemente sejam conotados com processos emergentes da sociedade civil, na verdade são geralmente liderados e implementados pelas autarquias. A propósito dos desafios que os problemas contemporâneos colocam ao desenvolvimento local, Henriques (2007: 146) chama a atenção para esta particularidade de Portugal enquanto país com características semiperiféricas de desenvolvimento intermédio: o estado assume um papel central na regulação social mesmo na construção de novas formas de governança que envolvem a sociedade civil.

O projeto do orçamento participativo

Para além das oportunidades que o sistema de planeamento português proporciona, multiplicam-se então os projetos de carácter não obrigatório, mas cada vez mais do conhecimento geral, da parte pelo menos dos técnicos locais. Estes projetos são também herdeiros das tendências assinaladas anteriormente, em particular da evolução do pensamento e das preocupações ambientais e da

⁷ A referência do autor a um “sistema misto” deve-se à consideração de que o sistema de planeamento territorial português coordena características do que designa como sistemas *top-down* com sistemas *bottom-up* (Crespo, 2003).

⁸ Mais recentemente, a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, estabelece o regime jurídico do referendo local. Contudo, esta figura de participação não tem sido utilizada.

crescente importância dos mecanismos de participação na formulação e execução dos projetos de financiamento comunitário. Por outro lado, estes projetos muitas vezes são estudados e implementados por técnicos e académicos que antes estudaram ou estiveram mesmo envolvidos nas experiências pós-revolucionárias acima referidas. Dois exemplos deste tipo de projetos são a agenda local XXI e o projeto do orçamento participativo (OP), sendo este último de mais recente implementação em território nacional.

Em Portugal, o OP tem sido constituído por experiências descentralizadas, de carácter facultativo, sendo que a primeira experiência teve lugar em Palmela, em 2002. Em geral, têm uma natureza consultiva, sendo as reuniões descentralizadas territorialmente e a realização de questionários os instrumentos mais utilizados para a consulta pública. As câmaras municipais são comumente as responsáveis pela gestão do processo. São várias as plataformas de funcionamento, incluindo *on-line* (o de Lisboa, por exemplo, inicialmente só permitia participação *on-line*), e duas as escalas de realização: aos níveis do concelho e da freguesia.

O projeto é, essencialmente, um mecanismo de participação no processo de decisão local que envolve cabimento financeiro. Esta iniciativa nasceu em Porto Alegre, no Brasil, em 1989, e desde então desenvolveu-se de forma muito diversificada na restante América Latina e na Europa. A primeira experiência, em Porto Alegre, desenvolveu-se num contexto específico. O Brasil tinha recentemente implementado o regime democrático e observavam-se níveis de desigualdade socioeconómica muito elevados. Por outro lado, Porto Alegre já era conhecido pela sua tradição democrática, nomeadamente pela resistência ao regime ditatorial através de uma sociedade civil forte e organizada (Santos, 2002: 20). Se, por um lado, as iniciativas de OP podem contribuir para construir confiança e capital social, elas também dependem da existência de algum grau de confiança, tanto entre os cidadãos e as autoridades ou o estado como somente entre os cidadãos (Fölcscher, 2007: 248).

A diversidade de modelos implementados impede definições muito concretas e específicas. Sintomer, Herzberg e Röcke (2008: 168) sugerem por isso uma definição metodológica baseada em cinco critérios: a discussão de uma dimensão financeira ou orçamental; o envolvimento de um nível local ou regional com poder administrativo, fruto de eleições; a repetição ou regularidade do processo; a produção de deliberação ou discussão pública através da realização de fóruns ou encontros específicos; a produção de algum tipo de avaliação ou monitorização dos resultados do processo.

De qualquer forma, podemos afirmar de um modo geral que se trata de um mecanismo, ou processo, através do qual a população decide ou contribui para decidir sobre uma parte ou a totalidade dos recursos públicos (Dias, 2008). O OP pode ser pensado como um instrumento do

envolvimento público nas decisões sobre os investimentos públicos locais. Para Boaventura Sousa Santos (1998) é baseado em três princípios: participação aberta aos cidadãos, sem discriminação positiva das organizações comunitárias; relação entre democracia representativa e direta, conferindo aos participantes um papel chave na definição das regras; e definição de prioridades para o investimento público segundo critérios técnicos, financeiros, mas também em estreita relação com as necessidades das pessoas.

Cabannes (2008) sugerem que a implementação deste processo teve quatro momentos: a primeira fase, de 1989 a 1997, com as primeiras experiências de Porto Alegre e Santo André, no Brasil, e de Montevideu no Uruguai; a segunda fase, de 1997 a 2000, corresponde à implementação massiva noutras cidades brasileiras; a terceira fase, de 2000 até ao presente, com a expansão do processo para fora do Brasil, sobretudo para a América Latina e a Europa; a quarta fase começa, entretanto, com o desenvolvimento das redes nacionais e internacionais de OP.

Os orçamentos participativos são recentes na Europa, mas em 2008 já havia mais de 200 (Sintomer, Harzberg e Röcke, 2008). O reconhecimento internacional e institucional (Banco Mundial e Nações Unidas, por exemplo) do modelo de Porto Alegre como prática bem sucedida de governança urbana (Santos, 2002; Shah, 2007) foi obviamente importante para a disseminação do modelo ao nível internacional.

Segundo Cabannes e Baierle (2004: 44-62), os modelos existentes de participação de OP podem ser analisados de acordo com quatro dimensões específicas: financeira, participativa, normativa (ou legal), e territorial/temática. Relativamente à dimensão financeira, os autores separam os que explicitam o valor de orçamento que será colocado em discussão dos que não o fazem. Já na dimensão participativa distinguem três modelos: o sistema da participação individual, o sistema da representação comunitária (associações, sindicatos e outros grupos) e o sistema misto. Na tentativa de promover maior acessibilidade destes mecanismos, algumas experiências desenvolveram iniciativas no sentido de integrar as crianças e os jovens, os mais velhos, as mulheres, ou os imigrantes e as minorias étnicas. A dimensão normativa diz respeito à forma como são regulamentados e formalizados estes processos, se é definido um regulamento e se é comunicado de forma acessível e eficiente.

Relativamente à dimensão territorial, Nelson Dias (2008) distingue quatro tipos de OP: supramunicipal, municipal, inframunicipal e temático. Estes modelos dependerão de como cada país está organizado administrativamente. Os OP temáticos tendem a valorizar determinados subsectores (no caso de São Brás de Alportel, o OP para crianças e jovens), identificados consoante as necessidades e problemas de cada território e também dependendo da sensibilidade das equipas locais de implementação do processo (Dias, 2008).

Quanto à implementação do mecanismo, enfrenta-se ainda a falta de monitorização e execução dos investimentos decididos. Segundo Dias (2008), tanto em Portugal como na restante Europa esta questão tem sido esquecida aparentemente com vista a uma facilitação do processo. Os relatórios existentes registam sobretudo o número de participantes, por vezes a sua distribuição geográfica, o tipo de propostas enunciadas e por vezes as que foram aceites. É assim difícil verificar a eficiência e a acessibilidade do processo.

Mesmo em Porto Alegre, a experiência mais amadurecida, verifica-se a persistência do risco de falta de participação, de efetividade do processo ou de clientelismo ou elitismo – o acompanhamento da evolução do OP torna-se também um processo de aprendizagem democrática (Santos, 2002). D’Avila Filho e outros (2004) consideram que algumas características destes mecanismos participativos abrem espaço a negociações políticas assimétricas e relações de clientelismo:

“A não institucionalização (formalização jurídica) ou a institucionalização nebulosa de certos mecanismos participativos, a instrumentalização destes mecanismos por parte da autoridade política, o acordo político não regulado entre lideranças partidárias e líderes comunitários ou mesmo a racionalidade político-estratégica das lideranças envolvidas, sejam elas mais ou menos profissionalizadas, abrem o espaço para a troca política assimétrico-clientelista a partir de algum dispositivo de discricionariedade ou dependência política.” (D’Ávila Filho e outros, 2004: 219)

Apresentando como tudo isto é possível no caso brasileiro, em particular em três municípios do Rio de Janeiro, observam – como Dias (2002) havia feito para Porto Alegre – como a participação da população pode tornar-se uma moeda de troca para a negociação política. Ainda assim, concluem que tal só pode acontecer em contextos democráticos onde essa participação é valorizada e as noções de responsabilização, governança e empoderamento estão a tornar-se importantes (D’Avila Filho e outros, 2004: 231).

Dúvidas persistem quanto à acessibilidade destes mecanismos participativos. Na sua maioria são bastante inovadores, considerando a abertura à participação de, por exemplo, não apenas cidadãos nacionais ou residentes locais. Contudo, deve ser dada atenção ao modo como se podem reproduzir assimetrias sociodemográficas e diferenças culturais em desigualdades de poder de participação.

Apresentando São Brás de Alportel⁹

São Brás de Alportel é um concelho que, sendo interior, está integrado no sistema urbano sub-regional organizado em torno da capital de distrito, Faro. Demonstra uma dinâmica de crescimento muito acentuada, tendo sido mesmo o concelho que mais cresceu no Algarve de 2001 a 2010 (taxa de variação da população de 31,8% face a 10,7 % da região e a 2,7% do país). O concelho integra a principal aglomeração urbana da região (Loulé – Faro – Olhão – São Brás de Alportel), cuja expansão foi favorecida pelo desenvolvimento das redes de acessibilidades.

Apesar de apresentar uma taxa de crescimento natural negativa, comparável ao nível regional ou nacional, compensava, em 2001, através de uma taxa de crescimento migratório bem elevada, sendo ainda aqui de destacar a percentagem elevada de população de nacionalidade estrangeira. Contudo, é também um concelho com uma população envelhecida, de dimensão reduzida (de uma só freguesia), e interior, com uma percentagem importante do seu território com povoamento disperso, ou mesmo escasso na parte mais serrana. Ainda assim, apresenta um crescimento da população, níveis de escolarização e percentagem de população estrangeira completamente atípicas para o contexto do interior algarvio (quadro 1).

Quadro 1 – Indicadores sociodemográficos, São Brás de Alportel, 2001 e 2010

Indicadores	Ano	Portugal	Algarve	S. Brás Alportel
População residente (n.º)	2010	10636979	437643	13223
Densidade pop. (n.º/km2)	2010	115,4	87,6	86,2
Índice de envelhecimento (%)	2010	120,1	122,5	164,1
Taxa de analfabetismo (%)	2001	9	10,4	9,3
Pop. residente com ensino superior completo (%)	2001	8,6	7,3	7,5
Pop. residente de nacionalidade estrangeira (%)	2001	2,2	6,1	7,1
Taxa de crescimento natural (%)	2001	-0,01	0,05	-0,19
Taxa de cresc. migratório (%)	2001	0,18	1,09	3,14
Pop. residente que trabalha ou estuda noutro município (%)	2001	28,5	19,2	35,8

Fonte: INE, RGHP 2001; Anuário Estatístico da Região do Algarve 2011.

Localizado numa faixa de transição entre o barrocal e a serra, o concelho foi tomado na última década pela lógica de urbanização, usufruindo do crescimento do sistema Faro – Loulé – Olhão. O Diagnóstico Social de São Brás de Alportel (2006) avançou como fatores explicativos deste

⁹ Para uma análise mais profunda de alguns dados estatísticos sobre o concelho e sua contextualização na região, ver Carmo e Santos (2011).

crescimento demográfico – considerado como dimensão estruturante das dinâmicas locais – a oferta da habitação a preços mais competitivos face a concelhos vizinhos (como Loulé e Faro), a qualidade ambiental do concelho e a melhoria das acessibilidades. São Brás de Alportel concentra a sua população numa vila ligada por estrada nacional a Faro, da qual dista perto de 20 km.

Em termos globais, a comparação com Faro e Loulé pode sugerir uma tendência de consolidação da expansão para norte da aglomeração urbana do Algarve Central. Não estamos, contudo, a falar de tecidos urbanos contínuos mas antes de ligações entre centralidades de dimensão variável, com interstícios de ocupação agrícola ou pequenos núcleos rurais, tal como assinala a leitura da ocupação do solo produzida pelo PROTAL¹⁰ (2007). Por outro lado, apesar de haver uma grande concentração de população na vila de São Brás de Alportel e em emergentes zonas residenciais, parte do território continua a apresentar características claramente mais próximas da realidade serrana.

Participação nas decisões locais e comunicação com o poder local

Observemos agora formas de participação cívica que reportam para a relação com as instituições locais e para o processo de planeamento territorial. Questionámos a população relativamente ao conhecimento, valorização e práticas de participação de uma forma geral, não sugerindo modalidades pré-definidas de forma a não condicionar as conceções da população sobre o que pode constituir participação. Por outro lado, não sugerimos processos de planeamento territorial mais formalizados, tendo em conta que não estava a decorrer nenhum em específico: o Plano Diretor Municipal (PDM) datava de 1995, da primeira geração de PDM, na qual a participação não era ainda considerada, e a revisão do PDM iniciou-se em 2011.

De uma forma geral, a influência da idade e da escolaridade reproduzem-se tanto na opinião sobre a importância da participação nas decisões locais como na efetiva participação através da realização de sugestões às autoridades locais. A grande maioria da população julga ser importante participar nas decisões locais (86,1%). Contudo, verifica-se que a população mais velha e menos escolarizada está menos segura desta importância, apresentando uma percentagem mais elevada de pessoas que não o julgaram importante ou ainda que não souberam ou não quiseram responder à pergunta (quadros 2 e 3).

¹⁰ Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (MAOTDR, CCDRALg 2007).

Quadros 2 e 3 – Opinião sobre a participação nas decisões locais (“Acha importante que as pessoas participem nas decisões do poder local?”), segundo a idade e a escolaridade

Idade		Sim	Não	Ns/Nr	Total
Menos de 35	n.º	92	2	2	96
	%	95,8	2,1	2,1	100
De 35 a 64	n.º	156	5	10	171
	%	91,2	2,9	5,8	100
65 ou mais	n.º	105	11	27	143
	%	73,4	7,7	18,9	100
Total	n.º	353	18	39	410
	%	86,1	4,4	9,5	100

Escolaridade		Sim	Não	Ns/Nr	Total
Até ao 1º ciclo	n.º	155	16	33	204
	%	76,0	7,8	16,2	100
2º e 3º ciclos	n.º	100	2	2	104
	%	96,2	1,9	1,9	100
Ensino secund. e superior	n.º	98	0	4	102
	%	96,1	0,0	3,9	100
Total	n.º	353	18	39	410
	%	86,1	4,4	9,5	100

Fonte: Questionários à população (CIES), 2009.

Relativamente às formas indicadas para a concretização da participação (quadro 4) revela-se, em primeiro lugar, um bom nível de conhecimento das reuniões e outras iniciativas promovidas pela câmara municipal, sendo a resposta mais frequente (44,4%), o que é particularmente relevante tendo em conta que não foram sugeridas possibilidades de resposta predefinidas. As reuniões públicas são um dos meios de comunicação através do qual as autarquias dão a conhecer a informação que obrigatoriamente devem difundir à população sobre planeamento e gestão do território. Seguidamente, propõe-se a comunicação, de uma forma geral, de sugestões e problemas às autoridades locais (19,9%), não especificando nenhum enquadramento ou modo, designadamente formal, de o realizar.

Globalmente, a maioria da população, cerca de 67%, indica mecanismos específicos ou mesmo formais de participação (reuniões e iniciativas da câmara, o voto, o papel das associações ou mesmo o orçamento participativo). Restam 32,1% que propõem uma participação, para além da comunicação de sugestões, através do “auxílio” aos autarcas, através de uma melhor informação da população ou através do debate ou convívio social. Contudo, subsiste ainda uma percentagem elevada de pessoas que, apesar de considerar importante participar nas decisões locais, não consegue indicar formas de o fazer: Cerca de 23% da população que considera importante participar não soube ou não quis indicar nenhuma forma de participação.

Quadro 4 – Sugestões de modos de participação nas decisões locais

Forma de participação		
Participando em reuniões e outras iniciativas promovidas pela câmara municipal	n.º	134
	%	44,4%
Comunicando sugestões e problemas às entidades responsáveis	n.º	60
	%	19,9%
Votando	n.º	43
	%	14,2%
Ajudando/colaborando com os autarcas	n.º	15
	%	5,0%
Procurando informação/estando a par dos assuntos	n.º	10
	%	3,3%
Através do orçamento participativo	n.º	16
	%	5,3%
Discutindo/convivendo	n.º	9
	%	3,0%
Através de associações	n.º	9
	%	3,0%
Outras formas de participação	n.º	6
	%	2,0%
Total	n.º	302
	%	100,0%

Fonte: Questionários à população (CIES), 2009.

A diferenciação social denota-se nas respostas. São sobretudo os mais velhos e os menos escolarizados que demonstram maior incapacidade de indicar formas de participação nas decisões de âmbito local (quadros 5 e 6).

Quadros 5 e 6 – Não indicação de formas de participação segundo a idade e a escolaridade

Idade		Não sabe ou não responde
Menos de 35	n.º	8
	%	8,5
De 35 a 64	n.º	29
	%	17,5
65 ou mais	n.º	53
	%	40,2
Total	n.º	90
	%	23,0

Anos de Escolaridade		Não sabe ou não responde
Até ao 1º ciclo	n.º	68
	%	36,2
2º e 3º ciclos	n.º	15
	%	14,7
Ensino secund. e superior	n.º	7
	%	6,9
Total	n.º	90
	%	23,0

Fonte: Questionários à população (CIES), 2009.

Estes resultados mostraram, no entanto, um nível significativo de conhecimento de algumas formas de participação no processo de decisão local; resta agora saber se este conhecimento se traduz nas práticas. Numa primeira leitura, teremos de reconhecer que não: mais de $\frac{3}{4}$ dos inquiridos não faz sugestões às autoridades locais.

Relativamente à forma como são feitas estas sugestões (quadro 7), predomina a informalidade, dado que 73,3% dos inquiridos que fazem sugestões fazem-no “pessoalmente”. Seguidamente, mas bastante menos referido, surge a realização de sugestões através de carta (12,2%). Verifica-se ainda um claro contraste entre o conhecimento que as pessoas demonstraram ter sobre as reuniões e outras iniciativas da câmara e a efetiva participação nas mesmas: apenas 6,7% das pessoas que fazem sugestões o fazem nas reuniões municipais. Este dado demonstra a dissonância existente entre a opinião sobre as eventuais formas de participação nas decisões locais e a efetiva atuação dos sujeitos nesses mesmos processos.

Quadro 7 – Forma das sugestões dirigidas às autoridades locais

Forma das sugestões às autoridades locais		
Pessoalmente	n.º	66
	%	73,3%
Carta	n.º	11
	%	12,2%
Nas reuniões do município	n.º	6
	%	6,7%
<i>E-mail</i>	n.º	3
	%	3,3%
Outra forma	n.º	4
	%	4,4%
Total	n.º	90
	%	100,0%

Fonte: Questionários à população (CIES), 2009.

O Orçamento Participativo em São Brás de Alportel

O orçamento participativo (OP) existe em São Brás de Alportel desde 2006/2007 e tem um cariz essencialmente pedagógico e consultivo, pedindo-se à população que defina prioridades que posteriormente o executivo adotará na conceção do orçamento. Neste processo, pretende-se uma maior transparência e informação da população ao nível das contas públicas e de todo o processo de decisão local, promovendo uma cidadania mais ativa.

São Brás de Alportel é um caso interessante: a origem do seu OP veio de um projeto da associação de desenvolvimento local IN LOCO, financiado por fundo comunitários, o projeto São Brás Solidário,¹¹ O projeto foi desenvolvido em parceria com outras associações que atuam no concelho e com a câmara municipal, juntando sociedade civil e autoridade local, sendo que as associações tinham também naturezas diversas (profissional, de apoio familiar, bombeiros, etc.). Estas questões foram claramente inspiradas, na sua origem, nas perspetivas de “desenvolvimento endógeno” (Friedman, 1987) e de parceria que os programas LEADER promoveram nas últimas décadas, demonstrando o papel central da IN LOCO neste processo. Observamos a integração de forças *top-down* – tendo em conta a presença do município e de financiamento comunitário – com lógicas *bottom-up* promovidas por organizações da sociedade civil (Nunes, Matias e Matos, 2008).

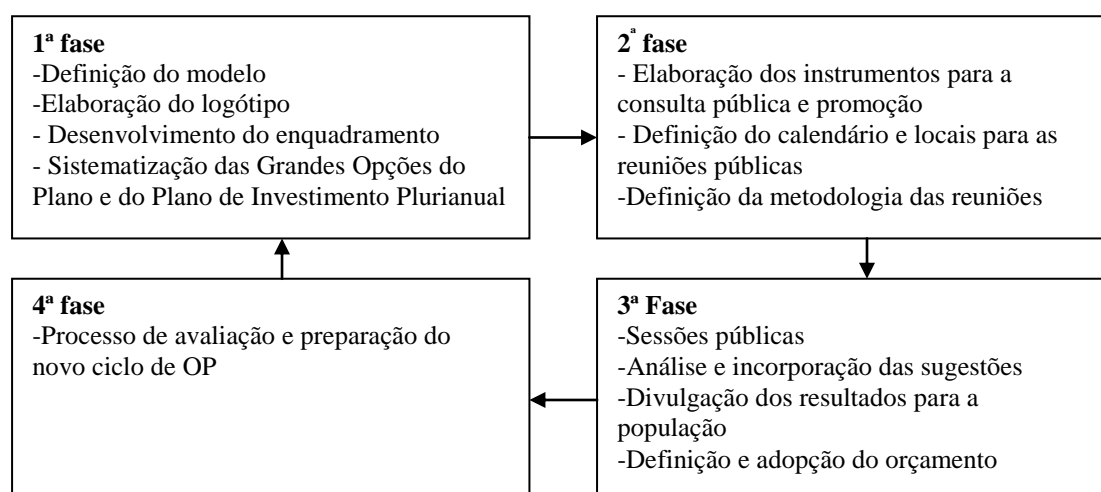
Desde 1985 que esta associação, primeiramente através do projeto RADIAL¹², tem construído um lugar ímpar no contexto nacional e regional das associações de desenvolvimento local. Tem trabalhado também numa lógica de investigação-ação, tendo recentemente desenvolvido escolas de verão que incidem sobre questões relacionadas com o terceiro setor, a organização da sociedade civil, governança e participação. Constitui assim, também, uma plataforma de diálogo entre autoridades locais, comunidade científica e a sociedade civil organizada.

Apresentamos o ciclo do OP de São Brás de Alportel quando este foi implementado no concelho (figura 1). O modelo foi inspirado nas experiências de Sevilha e de Palmela, com as quais a equipa técnica contactou. Vários aspetos foram transformados em oportunidades de participação em que as escolas do concelho foram envolvidas, designadamente a elaboração de logótipos e outros materiais promocionais. Por outro lado, foi realizado e divulgado pela primeira vez um exercício de orçamentação para o médio-longo prazo.

¹¹ Ver http://saobrassolidario.blogspot.com/2006_05_01_archive.html [acedido a 10 de Abril de 2012].

¹² O Projecto RADIAL (1985-2002) foi uma intervenção socioeducativa centrada na promoção da melhoria das condições de vida e no desenvolvimento das crianças, sobretudo em idade pré-escolar. O projecto teve ainda a componente de formação e o acompanhamento pedagógico dos técnicos e o apoio à criação e consolidação de associações locais. Foi um projecto maioritariamente financiado pela fundação holandesa Bernard van Leer e é tido como o antecessor da IN LOCO, tendo sido integrado na associação em 1990 (fonte: Historial da associação IN LOCO, http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/CV%20inLoco_1985%20a%202008.pdf [acedido a 1 de abril de 2012]).

Figura 1 – Ciclo do OP de São Brás de Alportel



Fonte: Dias, 2008.

Primeiramente, a equipa técnica do projeto São Brás Solidário promoveu atividades para um melhor conhecimento do conceito de OP e de experiências internacionais. Relativamente ao regulamento do OP, foram estipuladas algumas regras básicas de forma a clarificar o processo de participação, mas segundo Nelson Dias (2008), que teve um papel de liderança, não haveria vantagens na adoção de regras demasiado rígidas, tendo em conta a natureza experimental da iniciativa e a necessidade de encorajar as pessoas a familiarizarem-se com o processo.

Numa segunda fase, investiu-se na produção de ferramentas para a auscultação da população. Vários materiais de publicidade (posters, cartas, *Internet*, imprensa local, etc.) foram divulgados e organizadas reuniões públicas em locais diversos do município dando a conhecer o orçamento plurianual e outros assuntos. A população foi convidada a preencher um formulário com as suas propostas.

Para garantir maior participação nas reuniões públicas (3ª fase), foram criados espaços para acolher crianças durante as reuniões, como medida para a promoção da participação não só dos pais, em geral, mas das mulheres, em particular. Ao nível territorial, as reuniões foram descentralizadas para locais acessíveis e com povoamento significativo. Seguiu-se a avaliação das propostas pelo executivo e a sua consideração na reformulação do orçamento submetido à assembleia municipal. Por último, procedeu-se à avaliação de todo o processo e efectuou-se a preparação do novo ciclo.

O concelho também desenvolveu um mecanismo específico para crianças e jovens, promovido nas escolas enquanto projeto pedagógico. Seguiu-se, de forma geral, o modelo apresentado, sendo

também apresentado o orçamento municipal e solicitadas sugestões para a rua, para a escola e para o município.

No sítio de Internet da autarquia podemos aceder a alguns materiais que foram disponibilizados sobre o OP de 2012. A câmara municipal apresenta a noção de orçamento participativo e os instrumentos que as pessoas podem usar. Está também disponível o calendário do ciclo, as regras de funcionamento, a proposta de orçamento e uma apresentação com alguns resultados do OP 2012. As regras de funcionamento definem que o mecanismo é consultivo e que todos os residentes com mais de 16 anos podem participar. A participação pode ser efetuada através do preenchimento de um questionário ou através das sessões públicas, descentralizadas territorialmente. Nas sessões públicas, a participação é completamente aberta a questões ou sugestões.

Antes de 2012, no questionário distribuído pedia-se a indicação de três áreas de investimento prioritário, a escolher entre cinco pré-definidas: educação, cultura e desporto; desenvolvimento social; planeamento e gestão do território; tráfego e acessibilidades; abastecimento de água e turismo. Solicitava-se ainda a sugestão de cinco investimentos prioritários, sem definição prévia, e a avaliação do processo. No orçamento participativo de 2012 alterou-se o modelo de participação anterior: antes da elaboração da proposta de orçamento, introduziu-se uma fase de realização de sessões temáticas com associações e entidades locais. Após a elaboração da proposta foram apresentados 25 projetos, dos quais a população devia selecionar dez e classificá-los, ordenando por importância. No folheto apresentado à população havia uma pequena descrição de cada projeto e, para além da ordenação destes, a população era convidada a deixar propostas para a sua rua e para o concelho.

No ficheiro em que se apresentam os resultados do OP 2012 regista-se que a câmara municipal recebeu um total de 102 questionários válidos de participação. Para além da ordenação e avaliação das propostas, foram apresentadas nos questionários mais 40 propostas pelos participantes, a somar a outras 25 no âmbito do projeto de Orçamento Participativo de Crianças e Jovens. Não há referência à composição social dos participantes, o que é relativamente comum nos documentos disponíveis *on-line* nos sítios de Internet das câmaras municipais com OP.¹³

¹³ Um dos poucos OP que apresenta alguma informação ao nível da composição social dos participantes, o OP Lisboa, confirma uma tendência já identificada, a importância da escolaridade: 74% dos participantes tinha um grau de ensino superior (licenciatura, bacharelato, mestrado ou doutoramento) (Andrade, 2010), uma clara sobre-representação no grupo de participantes.

Partindo da definição dos degraus da participação de Arnstein (1969), Nunes e outros (2008) apresentam o OP de São Brás de Alportel como intermédio (*tokenism*), entre a não participação e o poder cidadão, em comparação com as experiências de Sevilha e Belo Horizonte. Consideram os autores que OP de São Brás de Alportel apresenta um nível baixo de interferência no processo de decisão local por duas razões: 1) só permite a participação num momento tardio do processo, quando a proposta já está desenhada; 2) as sugestões da população serão objeto de avaliação técnica da qual depende a posterior inclusão no orçamento.

Perguntámos diretamente à população se tinha conhecimento deste mecanismo e se conhecia o projeto em São Brás de Alportel, sendo que cerca de 39% afirmou conhecer o orçamento participativo no concelho. Os inquiridos avaliaram o nível de participação como médio (45,3%), mas verifica-se uma percentagem elevada de pessoas que não sabiam responder (17,6%), apesar de conhecerem o projeto. Uma vez mais, são os mais jovens e os mais escolarizados que mais afirmam ter conhecimento desta prática (quadros 8 e 9).

Quadro 8 – Conhecimento do orçamento participativo, segundo a idade

Idade	n.º	%
Menos de 35	49	51,0
De 35 a 54	53	48,6
De 55 a 64	23	37,1
65 anos ou mais	34	23,8
Total	159	38,8

Fonte: Questionários à população (CIES), 2009

Quadro 9 – Conhecimento do orçamento participativo, segundo a escolaridade

Anos de escolaridade	n.º	%
1º ciclo	43	21,1
2º e 3º ciclos	53	51,0
Ensino sec. ou superior	63	61,8
Total	159	38,8

Fonte: Questionários à população (CIES), 2009

Contudo, quando perguntámos se já participou efetivamente no orçamento participativo, estas variações não são verificáveis, dado o reduzido número de pessoas que afirma ter participado: apenas 44 das pessoas inquiridas participaram, o que representa 10,7% do total da população inquirida e 29,1% dos que afirmaram conhecer o projeto. De qualquer forma, o OP não deixa de ser uma noção recente e, apesar da percentagem elevada de pessoas que afirma conhecer o projeto, é ainda possível que a distinção entre reuniões do município e assembleias do orçamento participativo não seja propriamente clara.

Tendo em conta os objetivos estabelecidos localmente pelo projeto OP (Dias, 2008), questionámos a população quanto aos potenciais contributos deste mecanismo no concelho (quadro 10). A maioria concordou que o processo conduz, sobretudo, a um melhor conhecimento do orçamento local, trazendo maior transparência ao sistema financeiro local e, seguidamente, a maior participação pública no processo de tomada de decisão.

Quadro 10 – Contribuições do Orçamento Participativo

Na sua opinião, o orçamento participativo em São Brás de Alportel tem contribuído para...?	n.º	%¹⁴
Um melhor conhecimento do orçamento da câmara	91	57,2
A participação da população nas decisões mais importantes para o concelho	82	51,6
Maior aproximação entre os eleitores e os políticos eleitos	60	37,7
NS/NR	19	11,9
Nenhuma contribuição	5	3,1
Outras	4	2,5

Fonte: Questionários à população (CIES), 2009.

Como parte importante do processo, os procedimentos de comunicação pretendem encurtar a distância entre as autoridades locais e a população, e aumentar a participação através de melhor informação. É reconhecido que os orçamentos participativos funcionam essencialmente como projetos de educação para a participação, em particular nos seus primeiros anos de implementação. Em São Brás de Alportel, a maioria da população tomou conhecimento do OP através da câmara municipal (quadro 11).

Quadro 11 – Comunicação do Orçamento Participativo

Como teve conhecimento do Orçamento Participativo?	n.º	%
Promoção da câmara municipal	95	59,7
Através de família ou amigos	26	16,4
Imprensa	18	11,3
Internet	3	1,9
Escola	9	5,7
Outras formas	2	1,3
NS/NR	6	3,8
Total	159	100,0

Fonte: Questionários à população (CIES), 2009.

Ainda que a câmara municipal assuma o papel central na implementação do processo, a associação de desenvolvimento local IN LOCO foi fundamental no início do projeto. O diretor atual da associação é, aliás, também o coordenador da rede nacional de OP e consultor internacional para a conceção e implementação destes mecanismos, designadamente através da formação de técnicos municipais. A IN LOCO está no grupo das dez associações mais referidas pelos inquiridos, não só

¹⁴ Percentagem do total de pessoas que tem conhecimento do OP.

quanto à associação como também ao seu líder. Mais ainda, é a associação mais referida quando se pedia a referência a projetos específicos de associações.

Considerações finais

Partindo de uma análise do discurso acadêmico sobre participação na Holanda, Michels (2006) conclui que quase todos os autores concordam que a participação é importante nos sistemas democráticos, tendo sobretudo uma função instrumental: dar voz aos cidadãos no processo político. Tal função não é equivalente ao estabelecimento de regimes de democracia direta, mas diz antes respeito ao fortalecimento e abertura da democracia representativa.

Apesar do desenvolvimento da participação em planejamento, Laurian (2009: 378) destaca alguns autores que se referem a contínuos obstáculos, como sejam “lack of plural representation, power imbalances and lack of power sharing on the part of the agencies”. De uma forma geral, parece difícil encontrar trabalho substancial empírico de avaliação dos processos de participação. Não havendo investimento nesta área, ou não se tornando públicos e acessíveis os estudos realizados, será difícil ir além da discussão das intenções dos mecanismos de participação. A par desta falha ao nível da avaliação, está o que Ferrão (2011) identificou como sendo a falta de conhecimento sobre as condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território do país, ou, mais em concreto: o desconhecimento sobre os perfis sociais de cidadania territorial – culturas de território (crenças) – tanto dos cidadãos como dos especialistas e sobre os perfis de orientação perante o ordenamento do território – culturas de ordenamento do território (valores) – dos especialistas. Esperamos ter contribuído com algumas leituras úteis a este nível.

Os apelos à importância da participação por parte da academia, dos políticos ou de alguns técnicos vêm na esteira de alguma desilusão relativamente ao sistema representativo, da qual a abstenção crescente e elevada tem sido sintoma. O problema, também relacionado com a falta de avaliação, é que estes mecanismos, concebidos para supostamente conferirem uma dinâmica “de baixo para cima” ao sistema representativo, são muitas vezes pensados e instituídos numa lógica “de cima para baixo”. Espera-se, contudo, que se comportem rapidamente como tendo sido da iniciativa da população, demonstrando elevados níveis de participação. Para além disso, a multiplicação de mecanismos – reuniões da câmara, agenda local XXI, orçamento participativo, discussões públicas de planos, etc. – pode resultar numa dispersão pouco convidativa à participação. Trata-se também, provavelmente, de um reflexo da crescente territorialização das políticas públicas e da diversificação que tem acompanhado a evolução dos paradigmas de planejamento.

Esta leitura de síntese vem confirmar as tendências anteriormente identificadas relativamente, por exemplo, à preponderância da escolaridade e da idade, claramente associadas entre si, na relação

com a capacitação para a participação. Contudo, também confirma a importância dos processos em curso neste território em transformação, que combina modos de vida e formas de socialização mais tradicionais de ruralidade com dinâmicas recentes de urbanização. Não chega conhecer bem e residir no concelho há bastante tempo para querer ou poder participar no processo de decisão local se não se dominarem os códigos e procedimentos de participação. Por outro lado, esse domínio ou essa capacitação não se traduzem necessariamente em participação.

Avançamos pistas importantes para a capacitação para a participação. Se a escolaridade, normalmente associado à população mais jovem, parece determinante, é, ainda assim, insuficiente. À capacitação mais formal, associada a níveis de qualificação superiores, será necessário acrescentar uma capacitação de envolvimento com a vida local que desenvolva uma relação mais próxima e ativa com as questões locais. Tal tarefa parece particularmente difícil para um contingente de população que reside há pouco tempo no concelho e passa o dia, a trabalhar, fora dele. A população pouco escolarizada, tendencialmente a mais idosa, poderá, por sua vez, não saber como participar e encontrar-se arredada destes mecanismos que muitas vezes envolvem uma burocracia elevada ou o domínio de determinados canais e códigos de comunicação. Serão estes dois perfis aos quais provavelmente deve ser dada particular atenção, no concelho de São Brás de Alportel, por se encontrarem mais afastados do processo de decisão local. A demonstração das consequências destes processos através de processos públicos de avaliação pode constituir um meio fortemente apelativo e eficiente de promoção da participação, sendo ainda necessário adequar os meios de participação à diversidade da população que se pretende que intervenha.

Referências bibliográficas

- Andrade, Alexandra (2010), *Orçamento Participativo: a experiência da cidade de Lisboa*, apresentação no âmbito do curso CES sobre orçamentos participativos. Em http://www.op-portugal.org/downloads/CursoOP_Lx_CES/Gestao/AlexandraAndrade_OP_Lisboa.pdf http://www.op-portugal.org/downloads/CursoOP_Lx_CES/Gestao/AlexandraAndrade_OP_Lisboa.pdf [acedido a 17 de abril de 2012]
- ANIMAR (2003), *Guia das Organizações e Iniciativas de Desenvolvimento Local*, ANIMAR.
- Arnstein, Sherry R. (1969), "A ladder of citizen participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), Julho 1969, pp. 216-224.
- Cabbane, Yves (2009), *72 Perguntas Frequentes Sobre Orçamento Participativo*, Edição portuguesa cocoordenada e coeditada pela Associação IN LOCO, Centro de Estudos Sociais e UN-HABITAT.
- Cardoso, Ricardo, e Isabel Breda-Vázquez (2007), "Social justice as a guide to planning theory and practice: analysing the Portuguese planning system", *International Journal of Urban and Regional*, 31.2, pp. 384–400.
- Carmo, Renato Miguel, e outros (2011), *Entre as Cidades e a Serra: mobilidades, capital social e associativismo no interior algarvio*, Mundos Sociais, Lisboa.
- Carmo, Renato Miguel, e Sofia Santos (2011), "Os perfis territoriais do Algarve", em Renato Miguel do Carmo e Sofia Santos, *Entre as Cidades e a Serra: mobilidades, capital social e associativismo no interior algarvio*, Mundos Sociais, Lisboa, pp. 9-44.
- Castells, Manuel (1977), *The Urban Question: a marxist approach*, Edward Arnold, Londres.
- Crespo, José (2003), *Participação Pública no Planeamento Municipal. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000*, Dissertação de mestrado, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa.
- D'Ávila Filho, Paulo, Vladimyr Jorge e Ana Coelho (2004), "Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa, desconstruindo uma dicotomia", *Civitas Porto Alegre*, 4 (2), pp. 211-233.
- Dias, Márcia (2002), *Sob o Signo da Vontade Popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.

- Dias, Nelson (2008), *Orçamento Participativo: animação cidadã para a participação política*, Associação IN LOCO, Lisboa.
- Fainstein, Susan (2009), “Spatial Justice and Planning”, *Spatial Justice* n° 01. Em http://www.jssj.org/archives/01/media/dossier_focus_vo5.pdf [acedido a 29 de Setembro de 2011].
- Ferrão, João (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Ferreira, Vítor Matos (1975), *Movimentos Sociais Urbanos e Intervenção Política*, Coleção A Cidade em Questão, Ed. Afrontamento, Porto.
- Fölscher, Alta (2007), “Appendix: a primer on effective participation”, em Anwar Shah (org.), *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington D.C. Em <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> [acedido a 1 de abril de 2012], pp. 243-255.
- Franco, Raquel, e outros (2005), *The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa e John Hopkins University.
- Friedman, John (1987), *Planning in the Public Domain*, Princeton University Press, Princeton.
- Gomes, Alexandra (2007), *Democracia Participativa e Planeamento do Território: análise da “participação pública” no caso português*, Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Hague, Cliff, e Paul Jenkins (orgs.) (2005), *Place Identity, Participation and Planning*, Routledge, Oxfordshire.
- Harvey, David (1973), *Social Justice and the City*, Blackwell, Oxford.
- Henriques, José Manuel (2007), “Globalização, desintegração local e governança”, em Isabel Salavisa Lança, e outros (org.), *Inovação e Globalização: estratégias para o desenvolvimento económico e territorial*, Campo das Letras, Porto.
- Laurian, Lucie (2009), “Trust in planning: theoretical and practical considerations for participative and deliberative planning”, *Planning Theory and Practice*, 10 (3), pp. 369-391.
- Lefebvre, Henri (1974), *La Production de l'Espace*, Anthropos, Paris.
- MAOTDR, CCDRAlg (2007), *Plano Regional de Ordenamento do Território — PROT Algarve*, Vol I — Plano. Em <http://www.prot.ccdr-alg.pt/> [acedido a 22 de abril de 2012].

- Martins, Susana (2003), “Novos associativismos e tematizações na sociedade portuguesa”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 43, pp. 103-132.
- Melo, Daniel (2009), “Bibliografia do associativismo voluntário”, Lisboa, base de dados do sítio de Internet “Fórum Local — Associativismo e Desenvolvimento Local”. Em <http://www.forumlocal.org/base-de-dados/bibliografia> [acedido a 1 de janeiro de 2012].
- Michels, Ank (2006), “Citizen participation and democracy in the Netherlands”, *Democratization*, 13 (2), pp. 323-339.
- Miller, Tom (1979), “The Emergence and impact of participatory ideas on Swedish planning and local government”, *Scandinavian Political Studies*, 2 (4), pp. 333-349.
- Nunes, João Arriscado e Nuno Serra (2002), “‘Casas decentes para o povo’: movimentos urbanos e emancipação em Portugal”, em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*, Editora Record, Rio de Janeiro.
- Nunes, João Arriscado, Marisa Matias e Ana Raquel Matos (2008), “‘Para o povo, com o povo e desde o povo’: os orçamentos participativos enquanto instrumentos de participação e capacitação pública”, *VI Congresso Português de Sociologia Mundos Sociais: Saberes e Práticas*, 25 a 28 de junho, Lisboa.
- Portas, Nuno (1986), “O processo SAAL: entre o estado e o poder local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, pp. 635-644.
- Ribeiro, Mário (2002), *O Terceiro Sector em Portugal: directório de ONG*, Lisboa, Montepio Geral/Público.
- Rocha-Trindade, Beatriz (1986), “Do rural ao urbano: o associativismo como estratégia de sobrevivência”, *Análise Social*, XXII (91), pp. 313-330.
- Santos, Boaventura de Sousa, (2002), *Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*, Porto, Edições Afrontamento.
- Shah, Anwar (org.) (2007), *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington D.C. Em <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> [acedido a 1 de abril de 2012].
- Simões, José (2007), “Ordenamento municipal e desenvolvimento local: uma reflexão”, *Inforgeo*, julho 2007, pp. 39-48.

- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg e Anja Röcke (2008), “Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1), pp. 164-78.
- Smith, Harry, 2005. Place Identity and Participation in Hague, Cliff and Jenkins, Paul (ed.), 2005. Place Identity, Participation and Planning, Routledge, Oxfordshire
- Soja, Edward W. (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Viegas, José (2004), “Implicações democráticas das associações voluntárias: o caso português numa perspectiva comparativa europeia”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 46, pp. 33-50.
- Vilaça, Helena (1991), “Associativismo urbano e participação na cidade”, *Revista da Faculdade de Letras do Porto – Sociologia*, I, pp. 175-85.

Consulta de sítios de Internet :

http://www.cm-sbras.pt/portal_autarquico/sao_bras_alportel/v_pt-PT

<http://www.in-loco.pt/>

<http://saobrassolidario.blogspot.com>

<http://www.op-portugal.org/>